Цветан Сивков

АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЛЕКЦИИ

Административни нарушения и наказания

ПРИЛОЖЕНИЕ

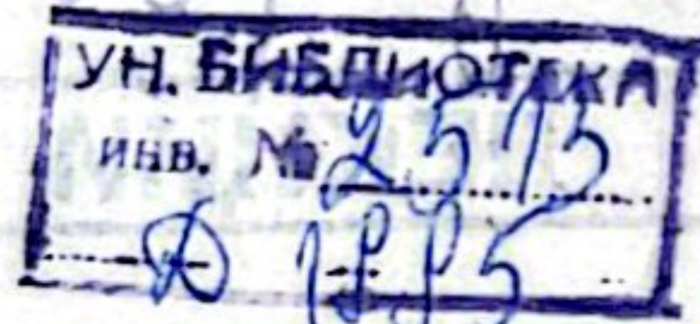
Закон за административните нарушения и наказания

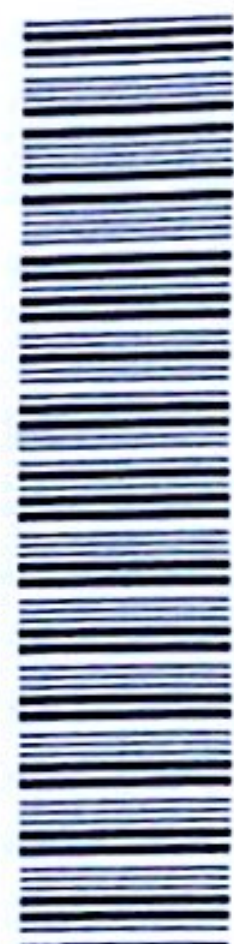
Практика на Върховния съд

Университетско издателство
„Св. Климент Охридски“
София • 1995

342.9/С35
22165

Юрид





© Цветан Сивков
Университетско издателство
„Св. Климент Охридски“
1995

ISBN 054-07-0726-9

I. КОНСТАТИРАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Административните нарушения са сред най-често срещаните правонарушения. Те съпътстват хората непрекъснато и често представляват сериозна заплаха както за гражданите и организациите, така и за нормалното функциониране на държавните органи. Това налага създаването на ефективна процедура за тяхното констатиране и впоследствие – за налагане на справедливо и съответно административно наказание.

Законът за административните нарушения и наказания урежда основните въпроси по констатирането (установяването) на административните нарушения, налагането на административните наказания, тяхното обжалване по съдебен ред и тяхното изпълнение. Освен тук административните нарушения и наказания са регламентирани и в други закони, които са специални по своето съдържание и приложение: Закон за движение по пътищата, Закон за горите, Закон за народното здраве, Закон за мините и кариерите, Закон за паметниците на културата и музеите, Закон за ловното стопанство и редица други. Разликата между изброените по-горе закони и Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) е в това, че той определя о б щ и т е правила на административното наказание.

За да се наложи административно наказание, е необходимо да се мине през няколко етапа. Първият от тях е констатирането на административното правонарушение. Законът разпорежда, че административно нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавно управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред. Съществуват и други нарушения: граждански (напр. неизпълнение на клаузите на договор), трудови (те произтичат от неспазване на задължения, произтичащи от възникнали преди това трудови правоотношения – закъснение за явяване на работното място, производство на некачествена продукция). Необходимо е специално да отделим разликата между административните правонарушения и престъпленията, санкционирани от Наказателния кодекс, защото границите между двете са трудно уловими често пъти. В правната теория има различия по този въпрос. Критерий тук се явява обществената опасност – това е система от предпоставки за отрицателни обществени последици, посредством които се застрашават или увреждат временно или

постоянно съществуващи отношения в обществото. В Наказателния кодекс обществената опасност е определена като увреждане или застрашаване на държавния строй, личността, правата на гражданите. В ЗАНН тя е определена като нарушение на установения ред на държавно управление. Разликата е в степента на обществена опасност. Ако едно деяние (действие или бездействие) е с по-ниска степен на обществена опасност – то е административно правонарушение. Ако то е с по-висока степен, то тогава е престъпление, установява се по ред, предвиден в Наказателно-процесуалния кодекс, и се наказва по Наказателния кодекс. Практически законодателството установява като критерии вредните последици – напр. Законът за движение по пътищата и Наказателният кодекс (НК); Законът за горите и НК и др.

Административното правонарушение трябва да бъде установено по предвидения от закона (ЗАНН) ред. С констатирането му се слага началото на административнонаказателното производство, което завършва с налагане на наказание и неговото изпълнение. Установяването на административното нарушение става със съставяне на акт. Актът има важно значение, защото без него не може да започне административнонаказателното производство, не може да се образува административнонаказателната преписка. От този принцип има изключения – а) производството е прекратено от съда, б) производството е прекратено от прокурора, в) при явно маловажни случаи, г) при маловажни случаи, когато наказанието глоба се налага чрез фиш. Защо са предвидени тези изключения? В първите два случая законодателят е имал предвид това, че извършеното нарушение е констатирано от органи на полицията, предварителното следствие или прокуратурата. Те са извършили необходимите процесуални действия, събирали са доказателства и са стигнали на основата на тази своя дейност – до извода, че в конкретния случай става дума за административно нарушение, а не за престъпление. Същата логика има и предвидената възможност за съда. В другите два случая (в., г.) се има предвид това, че става дума за маловажни случаи, за които е предвидена облекчена процедура. Освен тези две големи групи от случаи в ЗАНН, чл.34 са предвидени и други обстоятелства, при които не се образува административнонаказателно производство, а образуваното се прекратява: а) нарушителят е починал, б) нарушителят е изпаднал в постоянно разстройство на съзнанието, в) това е предвидено в закон или указ. Не се образува административнонаказателно производство, т.е. не се съставя акт за констатиране на административно нарушение, когато са изтекли определени срокове – три месеца от откриване на нарушителя, една година от извършване на нарушението. За митнически и валутни нарушения срокът е две години от извършване на нарушението. Във всички останали случаи издаването (съставянето) на акт, с който се констатира извършване на административно нарушение, е наложително.

Другият съществен въпрос, който се налага тук, е кой може да съставя

актове или, казано с други думи, кои са длъжностните лица, имащи право (и задължение) да констатират валидно от гледна точка на правото извършването на административни нарушения. Законът определя, че това са длъжностните лица, посочени изрично в съответните нормативни актове – полицаите от ЗДвП; органи на МВР, БЛРС, общинската администрация - по Закона за ловното стопанство; органите на МВР – по Закона за контрол над взривовете, оръжията и боеприпасите. Кметовете на населените места могат **само** да установяват административни нарушения, а не както е практиката в някои населени места – и да установяват и да налагат административни наказания. Законът предвижда още възможности – могат да съставят актове и длъжностни лица, определени от ръководителите на ведомства, организации, областни управители и кметове на общини, на които са възложени приложението или контролът по приложението на съответните нормативни актове – чл. 37, ал. 1, т. 6 ЗАНН предвижда възможност и за представители на обществеността да съставят актове, ако са овластени за това с нормативен акт. Тази възможност е останка от по-старо време, когато у нас действуваха т. нар. „другарски съдилища", ДОТ, т.е. „доброволни отряди на трудещите се".

За да се гарантират правата на нарушителя и за да се гарантира законността въобще, законът предвижда, че актът се съставя в присъствието на самия нарушител и на свидетели. В отсъствие на нарушителя актът може да се състави само ако той е известен на съответните органи и когато той след покана не се явява. Поканата тук няма толкова формален характер, колкото призовките в предварителното производство и съдебната дейност. Интерес представляват свидетелите – те са три категории по нашия административно-наказателен закон. Първата категория свидетели са тези, които са присъствували на извършването или на установяването на нарушението. Втората категория са свидетели, които присъствуват на съставянето на акта. Изрично се отбелязва в съставения акт, че това са свидетели, които не са присъствували на извършването или констатирането на административното нарушение или пък не е било възможно съставянето на акт в тяхно присъствие. Съществува и трета категория свидетели – те свидетелстват при съставянето на акта, че нарушителят при вече оформен акт е отказал да го подпише. Тази регламентация на закона има за цел най-малко две неща: а) да се гарантират правата на гражданите, и б) да се осигури нормалното протичане на административното наказателно производство, независимо от обективно съществуващи пречки – невъзможност да се състави акт при констатиране на нарушението или при субективно негативно отношение към действията на длъжностните лица – отказ да се подпише съставеният акт.

Актът за констатиране на административно нарушение съдържа: имената на съставителя му и неговата длъжност (в някои ведомства практиката е

Scanned with CamScanner

ведомственият ръководител да издава заповед, в която определя кои длъжностни лица са актосъставители и на какви бланки се съставят констативните актове), датата на съставяне на акта, датата и мястото на извършване на нарушението, описание на нарушението и обстоятелствата, при които е извършено то, законните разпоредби, които са нарушени, имената, възрастта, адреса, месторабота та и ЕГН, обясненията на нарушителя или неговите възражения, ако са направени такива от него, данни за лицата, които са претърпели вреди от нарушението, опис на писмени материали, иззети вещи и това, на кого се поверяват за пазене. Върху едно от изискванията може да се поспори, защото то в някои случаи звучи твърде претенциозно - става дума за това, че в съставения акт трябва да са записани и законовите разпоредби, които са нарушени. Проблемът е в това, че някои от длъжностните лица, които са актосъставители, нямат нито необходимото образование, нито опита, нито квалификацията, за да изпълнят и това изискване на закона. Както става ясно, актът за констатиране на административни нарушения съдържа определени елементи, които в правото се наричат реквизити. Различни реквизити имат различно правно значение и тяхното отсъствие или наличие се отразяват по различен начин на по-нататъшните действия по налагането на административните наказания. Чл. 53 (2) определя, че наказателно постановление може да се издаде и при нередности в съставения акт, но задължително трябва да е установено извършването на нарушението, и то по безспорен начин, самоличността на нарушителя и неговата вина. Следователно законът определя, че това са основните, съществените реквизити на констативния акт, без които той не може да породи правни последици – а) последиците от съставянето на акта, с който се констатира административното нарушение, и б) последващите процедурни действия. Тук, след тези пояснения, можем да направим и един важен практически извод, който има значение и за евентуалните нарушители, и за длъжностните лица-актосъставители. Акт за констатиране на административно нарушение може да се състави не само на утвърдените и съществуващите във ведомствата и организациите бланки, а и в напълно свободен текст, стига да са отразени реквизитите (елементите), предвидени в чл. 53 (2) ЗАНН. Във връзка със съдържанието на акта е наложително да се изясни още един въпрос с практическо значение – при констатиране на административни нарушения актосъставителят може да изземва и задържа веществените доказателства, свързани с установяване на нарушението, както и вещи, които според закона подлежат на отнемане в полза на държавата – вещи, принадлежащи на нарушителя и послужили за извършване на нарушението (ако то е умишлено), вещи, притежаването на които е забранено, вещи, които са предмет на нарушението. Това трябва задължително да бъде отразено в съставения акт – чл. 42, т. 10, защото той се явява правното основание за задържането на тези вещи от компетентните органи и

съхранението им от тях. В противен случай длъжностните лица нямат право да задържат тези вещи, а изземването им без отразяване в констативния акт само по себе си представлява правонарушение.

От казаното по-горе става ясно, че установяването на самоличността на нарушителя има съществено значение. За това законът предвижда възможност за установяване на самоличността на извършителя от най-близката общинска администрация или в поделение на МВР. Възможно е актът да бъде съставен и в отсъствието на нарушителя. При това положение актът му се изпраща за предявяване и евентуално за подписване чрез съответната служба – поделение, отдел, управление, ведомство, към което принадлежи длъжностното лице, което е констатирало административното нарушение, или чрез общинската администрация по местоживеене на нарушителя. Срокът за това предявяване е седемдневен. Нарушителят при подписване на акта получава препис от него. Ако нарушителят не може да бъде намерен след щателно издирване, казва чл. 43, ал. 6, това се отбелязва в акта и производството се спира. По този начин законът още веднъж прави опит да гарантира правата на гражданите (когато те са извършители на административно нарушение) и най-вече тяхното право на защита при отношенията им с държавните органи, още повече че тук става дума за налагане на наказание. Законът предвижда и представяне на възможност за нарушителя да представи в тридневен срок свои възражения по съставения акт в писмена форма. Към тези свои възражения той може да посочи писмени или веществени доказателства (това могат да бъдат вещи, документи, свързани по някакъв начин с извършването на нарушението), при което за компетентните държавни органи възниква задължението да направят възможното и да ги съберат и приобщят към оформящата се административнонаказателна преписка. Актосъставителят е длъжен служебно, в двуседмичен срок да изпрати подписания от нарушителя акт, констатиращ нарушението, заедно с възраженията, събраните доказателства и други приложени към преписката документи и вещи на административнонаказващия орган. Този двуседмичен срок тече от датата на подписването на акта от нарушителя, което само по себе си е гаранция, че последният е известен за хода на административнонаказателното производство.

След всички тези редове неизбежно стигаме до въпроса каква е правната същност на съставения акт при констатиране на административни нарушения. Съставеният акт сам по себе си не поражда задължение за изпълнение на административно наказание, но той има своето място, и то много важно, в целия административнонаказателен процес. Мястото на съставения акт се определя от неговите функции: а) установителна (констативна) – това означава, че чрез него се установява, че е извършено административно нарушение, б) сезираща – актът създава задължение за

Scanned with CamScanner

органа, който може да налага административни наказания, да разгледа всички материали по административнонаказателната преписка, да ги проучи и да издаде наказателно постановление, ако съществуват предвидените от ЗАНН или другите закони предпоставки. Съставеният акт има и трета функция, която се нуждае от самостоятелно разглеждане. Става дума за обвинителната функция. По нашето право административните наказания се налагат от държавен орган, който е независим спрямо органа, съставил акта, и нарушителя. Той действува като правораздавателен орган. Съставеният акт и актосъставителят или негов представител осъществяват обвинителна функция срещу нарушителя пред административнонаказващия орган.

Изложеното дотук разглежда нормалното производство по констатиране на административни нарушения. Когато става дума за маловажни и за явно маловажни случаи, ЗАНН предвижда опростена и облекчена процедура за налагане на административни наказания. При явно маловажни случаи овластените длъжностни лица (това са почти винаги актосъставителите) налагат на място при констатирането на административното нарушение глоба (само глоба, а не друго административно наказание) с издаване на квитанция за получената сума, но не повече от 50 лв., съгласно чл. 39 (1) в редакцията му от миналата година. Този вид административно наказание се прилага твърде често при пътнотранспортните нарушения. При маловажни случаи (разграничението, което прави законодателят, е с оглед малко по-високата степен на обществена опасност – маловажни и явно маловажни случаи) контролните органи могат да наложат наказание глоба (и тук само глоба), като за нея се издава фиш. Той съдържа определени реквизити – данни за контролния орган и нарушителя, данни за нарушението – време, място, нарушените разпоредби, размера на глобата и писмено потвърдено съгласие на нарушителя, че ще плати глобата. Фишът се изпраща на финансовите органи в общините за изпълнение, а нарушителят получава препис, за да може да изпълни доброволно наказанието – или плащайки направо на финансовите органи, или превеждайки парите по съответната сметка. Този начин на санкциониране е предвиден в ЗДвП.

Това са основните въпроси по началния етап от налагането на административните наказания. Този етап – констатирането, е важен с оглед защитата на правата на гражданите и организациите и има съществено значение за протичането на цялото административнонаказателно производство.

II. НАЛАГАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ НАКАЗАНИЯ

Вторият основен етап в административнонаказателното производство след този на констатирането на административните нарушения е налагането на административните наказания. Нормативно въпросът е уреден в ЗАНН, където са регламентирани общите и основните положения на административното наказание. Съществуват и редица разпоредби в специални закони, като по този начин се отчита спецификата на съответните административни нарушения (Закон за движение по пътищата – ЗДвП, Закон за противопожарната охрана – ЗПО, Закон за виното – ЗВ, Закон за ветеринарното дело – ЗВД, Закон за горите – ЗГ, и редица други нормативни актове). Често пъти с налагането на административното наказание и издаването на наказателното постановление приключва развитието на административния процес и се отива към последната негова фаза – изпълнението на административното наказание.

Административните наказания според ЗАНН (Закон за административните нарушения и наказания) се налагат с цел да се предупреди и превъзпита нарушителят към спазване на установения правен ред и се въздействува възпитателно и предупредително върху останалите граждани. С тях се санкционират нарушения, които имат масов характер. Това определя практическата значимост на тяхното разглеждане. Познаването на процедурата и проблемите тук представлява гаранция за нейното бързо протичане, за защитата на правата на заинтересованите граждани и организации.

Административното нарушение се констатира чрез съставен акт. Това се извършва от определени от закона органи по определена процедура. В двуседмичен срок след подписване на акта от нарушителя той се изпраща служебно на административнонаказващия орган заедно с възраженията на нарушителя, събраните доказателства и всички останали материали към преписката (документи, фотокопия, вещи, свързани с нарушението). Това, че се изпраща служебно, означава, че задължението пада конкретно върху длъжностното лице, съставило акта, или върху звеното (орган, отдел, управление), в което то работи. Неизпълнението на това задължение е нарушение на закона и подлежи на санкциониране.

Scanned with CamScanner

Първият въпрос, на който е необходимо да се даде отговор, е кои органи имат право да налагат административни наказания. Законът е определил кръга на тези длъжностни лица. Те са няколко категории: а) ръководителите на ведомствата и организациите, областните управители и кметовете на общините, на които е възложено да прилагат съответните нормативни актове или да контролират тяхното изпълнение, б) длъжностните лица и органите, овластени от съответния закон или указ, в) съдебните и прокурорските органи в предвидените от закон или указ случаи. Тук е необходимо да направим едно уточнение – в общините, когато няма предвиден друг орган или длъжностно лице, право да налагат административни наказания имат с а м о кметовете на общините. Кметовете на населените места могат да съставят единствено актове за констатиране на административни нарушения. Делегиране на правата за налагане на административни наказания може да стане при определени условия: а) допустимо е само за определените в чл. 47 (1), б.а длъжностни лица–ръководители на ведомства, областни управители и кметове на общини, б) това е предвидено като възможност в закон или указ и постановление на Министерския съвет. Дотук изяснихме, така да се каже, персоналния състав на органите и длъжностните лица, които имат право да налагат административните наказания. Административнонаказателната преписка според чл. 48 (1) се разглежда от административнонаказващия орган, в чийто район е било извършено нарушението. Ако това не може да се определи точно, то тогава преписката се разглежда от органа, в чийто район е местожителството на дееца, или органа, в района, на който е образувано производството (там, където е съставен актът). Ако се установи, че друг административнонаказващ орган е компетентен да наложи административното наказание, то той е длъжен незабавно да изпрати на него цялата преписка. Към органите, налагащи административни наказания, са предявени и допълнителни изисквания, които представляват гаранции за безпристрастно и обективно административно наказване: не могат да участвуват в разглеждане на преписката лица, които са пострадали от нарушението, съпрузи и роднини на нарушителя, длъжностни лица, съставили акта за нарушението, заинтересовани от изхода на административнонаказателното производство. При наличие на тези обстоятелства лицата, за които се отнасят, не могат да участват в производството и те могат да бъдат отведени.

След получаване на преписката административнонаказващият орган е длъжен да провери съставения акт, да прецени основателността на възраженията към него, ако са направени такива, ако е необходимо да извърши разследване на спорни обстоятелства. Освен това в този момент

е възможно административнонаказателното производство да бъде прекратено: а) нарушителят е починал, б) нарушителят е изпаднал в постоянно разстройство на съзнанието, в) това е предвидено в закон или указ. Ако не е съставен акт в продължение на три месеца от откриване на нарушителя, ако е изтекла една година от извършване на нарушението (за митнически и валутни нарушения – до две години), образуваното производство се прекратява или изобщо не се образува. Не се продължава процедурата по налагане на административно наказание, ако наказателното постановление не е издадено в шестмесечен срок от съставяне на акта, с който се констатира извършването на административното нарушение. Възможно е, след като разгледа цялостно преписката, административнонаказващият орган да прецени, че става дума за маловажен случай. Това означава, че нарушението не представлява особена опасност за нормалното функциониране на обществото и за възпрепятстване на установения ред на държавно управление (чл. 6) ЗАНН. В този случай компетентният административнонаказателен орган може: а) да не наложи наказание, като предупреди нарушителя, че при повторно извършване на нарушение ще му бъде наложено административно наказание, б) да изпрати акта на другарски съд (тази възможност не съществува на практика, защото Законът за другарските съдилища беше отменен). Законът предвижда възможност – в чл. 29, при маловажни, случайно извършени административни нарушения; административнонаказващите органи да изпращат съставените актове на местните комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните за налагане мерки от възпитателен характер. Важно е да се обърне внимание на разликата между споменатите по-горе две ситуации за прекратяване на административнонаказателното производство – в първия случай – чл. 28 от ЗАНН – за предупреждаване на нарушителя, това е само една в ъ з м о ж н о с т, но в никакъв случай не е задължение за административнонаказващия орган. На него е предоставена самостоятелната преценка за степента на обществена опасност на нарушението. Във втория случай – чл. 29, преценката на наказващия орган е само относно това, дали случаят е маловажен и след тази преценка органът е длъжен да препрати преписката. Обяснението на тази разлика се крие във факта, че местните комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните са специализирани органи и имат по-големи възможности за въздействие по отношение на младежта.

Какви изводи се налагат от направените дотук разяснения за началото на втората фаза от административнонаказателния процес: 1. При получаване на преписката (съставения акт, възражение на извършителя,

доказателства и др.) наказващият орган преценява дали е компетентен да наложи наказание, дали няма да възникнат съмнения за заинтересованост при неговата работа (основания за отвод). 2. След преценката на компетентността си наказващият орган разглежда сроковете, в които е съставен актът за констатиране на нарушението и му е предоставена преписката. 3. Последната предварителна преценка е за това каква е обществената опасност на нарушението с оглед изискванията при маловажни случаи – чл. 28 и чл. 29.

Ако са налице положителни отговори на всички поставени дотук въпроси, административнонаказващият орган пристъпва към издаване на наказателното постановление. Задължително е да се прегледа много внимателно съставеният акт, с който се констатира извършването на административното нарушение. Практиката показва, че в много случаи, особено когато кметовете на общини налагат административни наказания, изобщо не се разглежда констативният акт, а просто се попълва обратната страна на бланката. Този подход крие опасност да се наложи административно наказание и при акт, който страда от сериозни дефекти. Законът е намерил решение на тези въпроси, като в чл. 53 (2) е предвидил възможността наказателно постановление да се издаде и въз основа на акт, ако в него е установено по безспорен начин извършването на нарушението, самоличността на нарушителя и неговата вина. Практически проблем представлява последното – вината. Това означава, че в съставения акт трябва точно да е представена връзката, която съществува между нарушителя и нарушението, отношението между тях. Не е задължително актът да бъде съставен само върху ведомствените бланки. Щом са налице изискванията, предвидени в чл. 53 (2), актът може да бъде валидно правно основание за налагане на административното наказание.

След преценката на съставения акт административнонаказващият орган установява характера на деянието, вината на извършителя. Той се произнася и по съдбата на вещите, които са във връзка с нарушението. Ако с административното нарушение са причинени вреди и е предявено искане за обезщетение, наказващият орган се произнася и по него. По отношение на вреди, причинени на държавно предприятие, наказващия орган се произнася по обезщетението и без да е предявено искане (чл. 55, ал. 2, ЗАНН). Този текст е останал от миналото – не е нормално при създаване на пазарна икономика, при утвърждаването на идеята за стопанска самостоятелност, при прокламирано равенство на формите на собственост отново независим административнонаказателен орган да се произнася за обезщетение, което дори може да не е поискано (по различни съображения). Да оставим настрана и още един

въпрос – що е то държавно предприятие, защо ако един стопански субект с 49 % държавно участие трябва да е в различно положение по отношение на обезщетението спрямо друг с 51 % също така държавно участие. Всеки, който има интереси, трябва да си ги защитава, щом законът е предвидил тази възможност.

Когато установи, че деянието не е нарушение, че не е извършено от лицето, което е посочено в акта като нарушител, че не може да му се вмени във вина, наказващият орган прекратява преписката. Ако органът срещне трудности при установяване на вредите и размера на обезщетението, то той има право да не се занимава с този въпрос, да прекрати производството, но е длъжен да уведоми заинтересованите, че могат да потърсят правата си чрез съд на общо основание. До издаване на наказателното постановление пострадалият може да направи искане за обезщетяване на вреди до размер две хиляди лева. Какво означава практически „до издаване на наказателното постановление"? Това е моментът на подписване на наказателното постановление от административнонаказващия орган.

Наказателното постановление, за да породи задължение за изпълнение, трябва да съдържа определени елементи (реквизити): имената и длъжността на лицето, което го е издало (по нашето право административни наказания могат да издават само еднолични държавни органи), дата на издаването, номер, дата на съставяне на акта, върху който се издава, името и служебното положение на актосъставителя, данни за нарушителя, описание на обстоятелствата, при които е извършено нарушението, законовите разпоредби, които са били нарушени, вид и размер на наказанието, вещите, които се отнемат в полза на държавата, размера на обезщетението и от кого следва да се заплати, дали наказанието подлежи на обжалване и пред кой съд. Срокът за обжалване тече от момента, в който на нарушителя е връчен препис от постановлението срещу подпис. Същото важи и за другите, които са заинтересовани. Тази разпоредба на закона има за цел да защити правото на защита на нарушителя и другите, които са заинтересувани при налагането на административното наказание, и да им даде възможност да обжалват решението на административнонаказващия орган пред съд.

По своето естество наказателното постановление е правораздавателен акт, с който след сезиране със съставения акт за констатиране на административно нарушение и спазване на опростена процедура, при независимост на наказващия орган спрямо нарушителя и спрямо актосъставителя се решава правен спор, чийто предмет е извършеното административно нарушение, и се налага административно наказание.

Scanned with CamScanner

III. АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАКАЗАНИЯ

В предишните две части бе поставен на разглеждане въпросът за констатиране на административните нарушения и налагането на административните наказания. Сега ще отправим поглед към видовете и същността на административните наказания, които всъщност са най-често налаганите наказания в сравнение с останалите видове – наказания при извършване на престъпления (по Наказателния кодекс), наказания при неизпълнение на задължения при осъществяване на трудови правоотношения (по Кодекса на труда), санкциониране на неправомерно поведение при участие в гражданския оборот.

Административното наказание представлява осъществяване на административнонаказателната отговорност. Това е властническа дейност и е израз на отрицателното отношение на държавата към неправомерни действия при неизпълнението на задължения, произтичащи от правните норми, които регулират реда на държавното управление.

Нормативната основа на административните наказания по българското право е разположена на две нива. Първото ниво, което представлява основата на цялото българско административно наказване, е Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Това е общият административнонаказателен закон. Освен него съществува и една цяла поредица от специални закони, в които са регламентирани специфични нарушения и наказания, които уреждат специфична материя: Закон за движение по пътищата (ЗДвП), Закон за мерките и измервателните уреди (ЗМИзУ), Закон за ловното стопанство (ЗЛС), Закон за морските пространства на РБ и много други. Общият закон – ЗАНН, се прилага само ако специалните административни закони не предвиждат други административни наказания или друга процедура. Малка част от тези специални закони бяха изброени по-горе. В тези случаи важи принципът – специалният закон отменя (дерогира) общия (lex specialis derogat legi generali). Това означава, че при нарушения на разпоредби на специални закони се прилага предвиденото в тях и чак след това, ако има нещо неуредено, се прилага общият закон – ЗАНН. В нормално подредените законодателства, там, където съществува систематична връзка между текстовете на различните закони, това древно правно правило, наследено от римското право, е приложимо и е намерило своето нормално проявление. За разлика от това нашата правна система е в период на преход и хаос и приложението на това правило може да предизвика само иронични усмивки сред специалистите. Причините за това положение

ще бъдат изяснени по-нататък, примерно при изясняването на особеностите на наказанието „глоба".

След тези начални думи пристъпваме към изясняване на административното наказание. То представлява санкция срещу неспазването на установения ред на държавно управление, който съществува в държавата. ЗАНН в чл.12 определя, че административните наказания се налагат с цел да се предупреди и превъзпита нарушителят към спазване на установения правен ред и се въздействува възпитателно и предупредително върху останалите граждани. Този текст обръща основно внимание на предупредителната и превъзпитателната функция на наказанието по отношение на самия извършител, а освен него и на останалите граждани. Вън от съмнение е обаче, че с административното наказание се налага извършителят да изтърпи, и то принудително, определени ограничения. Те имат различен характер в зависимост от вида и характера на наказанието. Във всички случаи обаче административното наказание трябва да бъде справедливо и адекватно на извършеното нарушение и да е съобразено с конкретните личностни особености на извършителя – възраст, социално и имотно състояние. В основен принцип е въздигнато положението, че административните наказания се определят само със закон или указ. Това означава, че само парламентът – законодателната власт, може да установява административните наказания у нас. Законът говори и за укази. Това е така, защото все още действуват нормативни укази и не са направени съответните промени в законодателството, а освен това тези укази са утвърждавани от Народното събрание и имат силата и правното положение на законодателни актове. За административнонаказателното право този проблем е все още актуален, защото Указът за борба с дребното хулиганство е все още действащо право. Други принципни положения, които определят основните параметри на административните наказания, са: недопустимост за налагане на повторно наказание за едно и също административно нарушение – наказание се налага само с оглед проявена лична вина при осъществяване на неправомерното и наказуемо деяние (действие или бездействие); зачитане личността и ненакърнимостта на моралната сфера на нарушителя. Първият от изброените принципи означава, че за едно административно нарушение може да се наложи само едно наказание, което при това е предвидено в закона. Сериозно нарушение на закона би било за едно и също деяние лицето да бъде наказано и по административен ред, и по реда и процедурите, предвидени в Наказателния и Наказателно-процесуалния кодекс. Възможно и допустимо е или едното, или другото. Наказване с оглед личната вина означава, че за налагане на наказание може да се говори само при лични, осъзнати психически действия или бездействия. От казаното дотук можем да формулираме следните изводи: 1) Наказанието има следните цели: а) предупреждаване и превъзпитаване на нарушителя към спазване на

Scanned with CamScanner

установения правен ред в държавното управление; б) възпитателно и предупредително въздействие върху останалите граждани; и в) неблагоприятно въздействие и определени лишения за извършителя. 2) Административното наказание е подчинено на следните основни принципни положения: а) законоустановеност на наказанията; б) справедливост на наказанието; в) недопустимост за налагане на повторно наказание; г) принцип на личната вина при извършването на нарушението; д) зачитане на личността и неприкосновеност на моралната сфера на нарушителя.

Изясняването на същността и видовете административни наказания е немислимо без съпоставката и разграничението със сходни и подобни правни явления. Разликата между наказанията, налагани по Наказателния кодекс, и административните наказания се корени в няколко насоки: а) имат различна тежест – в зависимост от степента на обществената опасност на извършените противоправни деяния; б) процедурата по налагане е различна – в ЗАНН и в НПК. Разликите, които съществуват в процедурите за налагане на наказания в ЗАНН и НПК, са обусловени от необходимостта при извършени престъпления да се създадат по-сериозни гаранции за изясняване на фактическата обстановка, за разкриване на условията и за защита на интересите на всички заинтересовани от изхода на делото.

Едно от основните разграничения, които са трудни и за практикуващите специалисти, е разграничението между административните наказания и принудителните административни мерки. И двете са видове административна принуда, но имат съществени различия. Формално те са регламентирани на различни места в ЗАНН – чл. 13 определя видовете административни наказания, а чл. 22 от принудителните админидтративни мерки. Административните наказания се налагат при (вече) извършено административно нарушение, а принудителните административни мерки (съкр. ПАМ) се прилагат не само и даже не единствено при извършени нарушения, но дори и когато съществува непосредствена опасност от някакви нарушения. Тук може да се посочи следният елементарен и достъпен пример: спирането на автомобил от движение поради техническа неизправност, което е ПАМ, практически не дава възможност на неговия водач да извърши административно нарушение или престъпление при неспазване на правилата за движение по пътищата. ПАМ са конкретно и строго определени и прилагащият ги орган не може да ги увеличава или намалява независимо от своето желание, а при административните наказания има т.нар. относителна определеност – от... до, възможност за замяна на едно наказание с друго по-леко, възможност за замяна на наказанието с мерки за обществено въздействие или изобщо да не се наложи наказание – чл. 28 от ЗАНН. Тук изобщо – при ПАМ, не може да се поставя въпросът за замяна на една мярка с друга, още по-малко с мерки за обществено въздействие – примерът с технически неизправния автомобил е доста красноречив. Освен това е

напълно възможно и практиката го потвърждава непрекъснато, че кумулирането, т.е. налагането на административно наказание и прилагането на ПАМ едновременно, не представлява нарушение на принципа на недопустимост за налагане на повторно наказание за едно и също нарушение. Разлика съществува и по отношение на процедурата за осъществяване на двата различни вида административна принуда. За ПАМ се прилага основно Законът за административното производство, а за административните наказания – ЗАНН. Съществува един пример, когато процедурата за налагане на административно наказание и прилагане на ПАМ е идентична – чл. 62 от Закона за горите определя, че с наказателното постановление се присъждат глобата, конфискацията, обезщетението, изземването на незаконно добитите материали или продукти и отнемането на инструментите за сеч или повреда, с които е извършено деянието. Глобата и конфискацията са административни наказания. Обезщетението е свързано с причинените вреди и има гражданскоправен санкционен характер. Изземването на незаконно добитите материали или продукти може да се характеризира като принудителна административна мярка, която е насочена към намаляване или отстраняване на неблагоприятните (вредните) последици от правонарушението. Това в никакъв случай не изменя характера на наказателното постановление като акт, с който се налагат административни наказания.

Българското административнонаказателно право е установило няколко вида административни наказания, но за съжаление те не са системно установени. ЗАНН в чл. 13 установява само три от съществуващите наказания. Това е първият и последен опит да се внесе ред и систематизация в административните наказания. Но това не е достатъчно, защото няколко текста по-нататък – чл. 20 от ЗАНН, се появява още едно наказание – конфискацията. Наказанията, предвидени в чл. 13 от ЗАНН, са: а) обществено порицание; б) глоба; в) временно лишаване от право да упражнява определена професия или дейност. В Закона за движение по пътищата и в Указа за борба с дребното хулиганство е предвидено наказанието „Задържане до 15 денонощия в поделенията на МВР". ЗАНН установява имуществена санкция, налагана на юридически лица – чл. 83. Каква е същността и какви са характеристиките на отделните видове административни наказания?

Общественото порицание е първото от предвидените в чл. 13 от ЗАНН административни наказания. То според чл. 14 от ЗАНН се изразява в публично порицание на нарушителя пред трудовия колектив, където работи, или пред организацията, в която членува. Същността на това наказание е във факта, че негативната оценка на държавата и в нейно лице – на обществото, се довежда до знанието на средата, в която най-често съществува, функционира, изявява се физически и интелектуално наказаният извършител. Общественото порицание има неимуществен характер. То е

Scanned with CamScanner

замислено в миналото като важно средство за въздействие и не може да се приеме, че то има само формален характер. Днес то безспорно звучи малко архаично и предизвиква иронични усмивки, защото се свързва в съзнанието на хората с малко архаични понятия като кварталната ОФ-организация, Комсомол и др. Това разбиране не бива в никой случай да се приема като единствено възможно, защото съществуват все още случаи, когато то би имало много по-голям ефект и от най-солидната глоба например. Въздействието зависи и от другата страна – извършителя и неговата самооценка за мястото и ролята, която има в обществото и която би желал да играе в него. Освен това тази административнонаказателна мярка е единствената, която нашият закон допуска срещу непълнолетни граждани при извършени от тях административни нарушения. Дори при тези нарушения, за които е предвидена глоба, за същата категория лица – непълнолетните, е предвидена задължителна замяна с обществено порицание независимо от характера на нарушението и от субективната преценка на административнонаказващия орган (чл. 15, ал. 2 от ЗАНН).

Административното наказание „Глоба" представлява имуществена, и то парична санкция. При сега съществуващата обществена, икономическа и социална обстановка се приема, че това е най-същественото административно наказание. Това е възприето от законодателите, защото тя беше изменена при промените в ЗАНН от миналата година. Максималният размер на глобата по ЗАНН е 6000 лв. При повторно извършване на същото нарушение (юридическото понятие е рецидив) размерът може да достигне 12 000 лв. Глобите се налагат и изпълняват по различен начин, в зависимост от техния размер. При явно маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, овластените за това органи налагат на място, срещу квитанция, глоба до размера, предвиден в съответния закон или указ, но не повече от 50 лв., предвижда чл. 39, ал. 1 от ЗАНН. Глоби от 50 до 200 лв. могат да се налагат на местонарушението, в момента на неговото установяване, когато това е предвидено в закон или указ. За този тип глоби ЗАНН е предвидил издаване на фиш, който се изпраща на съответната общинска администрация за изпълнение. На извършителя се дава препис, за да може доброволно да заплати глобата. Описаната процедура е позната като „глоба по фиш" и е уредена в чл. 39, ал. 2 от ЗАНН. Изпълнението на наказанието „Глоба" в останалите случаи е в зависимост от размера. Когато размерът на наказанието е до 3000 лв., то тогава изпълнението е възложено на финансовите органи на общинската администрация. Ако глобата надхвърля тази сума, изпълнението е възложено на съдебните изпълнители при районните съдилища. Разликата в процедурата се дължи на това, че според законодателя при изпълнението на наказанието глоба с размер над 3000 лв. трябва да се създаде по-голяма сигурност, да се гарантира спазването на процедурата и да има защита на

интересите на гражданите, в случая на извършителите. Глоби са предвидени и в други закони. Някои от тях имат впечатляващи размери – в Закона за морските пространства на Народна република България (ДВ, бр. 55/1987 г.) е предвидена глоба от 20 000 до 1 млн. лв. за капитан на чуждестранен невоенен кораб, който потопи кораба в териториално море или във вътрешните морски води или го изхвърли на брега. Наказанието от 500 до 100 000 лв. е предвидено за капитан на чуждестранен невоенен кораб, който нареди или допусне да се извърши промишлен риболов в изключителната икономическа зона. И тук се натъкваме на едно парадоксално положение – общият закон, основният закон предвижда максимална глоба до 6000 лв., а тук при: а) специален закон – Законът за морските пространства... е специален по отношение на ЗАНН; б) конкретно описано административно нарушение – промишлен риболов в изключителната икономическа зона, се допуска глобата да има минимален размер от 500 лв. Още по-фрапиращо е положението при съпоставката на ЗАНН с някои други закони – напр. Закона за ловното стопанство: тук наказанията не превишават 500 лв., и то за нарушения като убиване на дивеч в забранено за лов място, в забранено за лов време или със забранени средства. Двеста лева е наказанието за укриване, продаване или превозване на незаконно добит от другиго дивеч или ловен трофей. Ако се спазва принципът, че специалният закон отменя общия, то това означава, че и днес се прилагат тези смешни глоби, които не могат да въздействуват пълноценно. Дали пък не може при някакви условия да се обърнем към един друг принцип – че по-новият закон отменя по-стария. Но докъде можем да стигнем така?

Последното административно наказание, предвидено в чл. 13 от ЗАНН, е временно лишаване от право да упражнява определена професия или дейност. Това наказание може да се наложи само ако е изрично предвидено в специален закон или указ. То засяга материалната и духовната сфера на извършителя на административно нарушение при упражняване от него дейност или професия (шофьори, медицински работници, занаятчии, адвокати). Може да се наложи само ако нарушението е извършено във връзка с упражняването на професията или занятието. Съществува още едно изискване при прилагане на това наказание – не се засяга придобитата правоспособност от нарушителя в съответната област, освен ако не е налице изричен законов текст. Поредното ограничение при прилагането на това наказание се състои и в неговото пълно наименование – то има временен характер. Неговото приложение на практика само препятства упражняването на дейността или професията за изричен срок – от 1 месец до две години. Съществува и специална норма за административните нарушения, свързани с безопасността на движението, при употреба на алкохол или друго силно упойващо вещество – тук максималният срок е 5 години. На едно място е предвидено да се проверява отново квалификацията по

повод придобита професия или дейност – чл. 42, т. 5 от ЗДвП, където е предвиден проверовъчен изпит пред КАТ при наказание лишаване от право да се управлява МПС за повече от една година. Изтичането на предвидения в наказанието срок автоматически има за последица пълното възстановяване на възможността да се упражнява съответната професия или дейност, освен ако в изрична разпоредба на специалния закон не е предвидено нещо друго. Необходимо е да се направи още едно уточнение – че това наказание се осъществява от органа, признал съответната правоспособност. И тук, в края на разглеждането на този проблем, бих искал да изразя становището относно това, че временното лишаване от право да упражнява определена професия или дейност има и материален, и морален характер. Ограниченията в моралната сфера са свързани с факта, че лицето е извършило административно нарушение при упражняване на своята професия или при упражняване на дейност, която не му е професия, но е източник на повишена обществена опасност, какъвто е случаят с любителите-шофьори. Това винаги заслужава негативната оценка на обществото. Материалните ограничения също заслужават внимание, защото най-често временното лишаване от право да се упражнява професия или дейност накърнява основния или един от основните източници на средства за извършителя.

Следващото поред административно наказание, което е уредено в ЗАНН, е административнонаказателната конфискация. Тя представлява по своята същност имуществено наказание, което има допълнителен, съпътстващ характер, защото може да бъде налагана само заедно с други административни наказания, освен ако друго не е предвидено в специалния закон или указ. Конфискацията може да се наложи с а м о когато административното деяние е извършено чрез у м и ш л е н о деяние, и то ако санкционирането му е предвидено изрично в специален нормативен акт.

Законът за административните нарушения и наказания предвижда още едно административно наказание – имуществена санкция за неизпълнение на задължения към държавата при осъществяване на тяхната дейност. Това наказание има определена специфика. Законът не говори за наказание, защото наказанията са лични, т.е. те се отнасят до конкретно определени физически лица, а тук става дума за юридически лица – организации. Юридическите лица могат да бъдат различни - фирми, учреждения, заведения, институти, профсъюзи и др. Законът говори за санкции, а не за глоби. Глобата е имуществено наказание, но то винаги е парично. Имуществената санкция може да има различно приложение – ограничаване на оборотните средства, ограничаване на ползуването на държавни имоти и др.

Дотук бяха разгледани наказанията, предвидени в ЗАНН. Освен тях административното право познава и прилага и други административни наказания. Те са предвидени в редица специални нормативни актове като Закона за движение по пътищата, Закона за териториалното и селищното

устройство, Закона за националната полиция, Указа за борба с дребното хулиганство. Тук, в тези специални закони, се допускат и смешения между административни наказания и ПАМ. Между тях особено внимание заслужава „Задържането до 15 денонощия в поделенията на МВР", което е предвидено в два случая. Единият случай е при административното нарушение „дребно хулиганство" (това е нещо различно от нарушението „хулиганство", което по нашето право е престъпление и се наказва според разпоредбите на Наказателния кодекс). При осъществяването на дребното хулиганство наказанието представлява принудително задържане и след това пребиваване в определени поделения на МВР при специален режим. Наказанието за разлика от другите наказания – имуществените, може да бъде изтърпяно само лично. Срокът е строго фиксиран – 15 денонощия (това е максималният срок). Органът, който налага това наказание, е районният съд. Той издава решение, което не подлежи на обжалване. Би могло да се каже, че тук принципът на бързината е получил приоритет пред възможността за защита на гражданите пред съд. Вторият подобен случай, когато е предвидено това наказание, е при административното нарушение „управление на моторно превозно средство след употреба на алкохол". Нормативната уредба е в ЗДвП – чл. 44, ал. 1, 2. Нарушението е управление при установена алкохолна концентрация в кръвта над 1,2 на хиляда (в практиката се говори за 1,2 промила алкохолна проба). Размерът тук при първо нарушение е от 5 до 15 денонощия, а при повторно извършване – от 10 до 15 денонощия. Решението на районния съд подлежи на обжалване. Лицето може да бъде задържано до разглеждане на преписката, но не повече от 24 часа. Задържаните лица извършват трудова дейност при режима на Кодекса на труда.

Изложеното дотук за основните административни наказания още един път показва, че няма установена систематика, няма единство в процедурите, невинаги е достатъчно добре гарантирано правото на защита. Добре би било при подобряването (за усъвършенстване не може и не бива да се мисли) на законодателството да се развие идеята за систематизиране и кодифициране на проблематиката на административнонаказателната отговорност.

Scanned with CamScanner

IV. ОСПОРВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАКАЗАНИЯ

Българското законодателство предвижда възможността административните наказания да бъдат оспорвани пред съд. Това означава, че дейността на административните органи, когато те налагат наказания, подлежи на съдебен контрол. Това е важен юридически способ за гарантиране на законността в областта на държавното управление, особено в такава деликатна сфера, каквато е осигуряването на нормалното функциониране на държавната администрация. Контролът върху наложените административни наказания е важен елемент от цялостния контрол върху актовете и действията на администрацията въобще. Оспорването на административните наказания основно е уредено в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Поради спецификата на регулираните отношения при наличието на самостоятелна законова уредба дори съществува мнението и теорията, че това е самостоятелен административнонаказателен процес. Част от този самостоятелен административнонаказателен процес е дейността на съдилищата по осъществяването на контрол върху администрацията.

Оспорването на административните наказания е уредено в раздел V., глава III от ЗАНН. Съществуват редица специални закони, които предвиждат определени отклонения от процедурата, предвидена тук. Още в самото наименование на раздела съществува определена неточност. Неговото име е "Обжалване на наказателните постановления". За "обжалване" и за "жалба" говорим тогава, когато нарушителят, респективно наказаният, и поискалият обезщетение искат наложеното административно наказание да бъде подложено на съдебен контрол. В закона е споменато, че прокуратурата може да упражни дадените й от Конституцията и законите правомощия да следи за законността в актовете и действията на администрацията и да оспори тяхната законосъобразност – *чл. 59, ал. 2, изр. 2 от* ЗАНН. Това оспорване се нарича "протестиране" *по наименованието на* акта на прокурора – "протест". При *подаване на протест* административнонаказателното *производство в неговата съдебна фаза върви по* същата процедура.

Изводът от направените тук бележки е, че оспорването е родово понятие, което включва в себе си две разновидности (два вида) – обжалване и протестиране.

Съществен е и въпросът кои наказателни постановления подлежат на оспорване по съдебен ред – когато е наложено административно наказание глоба в размер до 200 лв., при постановено отнемане в полза на държавата на вещи на стойност до 200 лв. и в третия и последен случай, визиран в чл. 59, ал. 3 на ЗАНН – при присъдено обезщетение за причинени вреди на същата стойност. Естествено е да отбележим специално няколко неща, които заслужават внимание тук. Не подлежат на обжалване глобите, наложени с квитанции – чл. 39, ал. 1, глобите, за които е предвидено изпълнение чрез фиш. Освен това прави впечатление, че необжалваемост е предвидена само за административните наказания, които имат основно изразен имуществен характер. За другите административни наказания законодателят е решил, че те не могат да останат без съдебен контрол. Друг е въпросът доколко удачно е преценен размерът на сумата 200 лв. Вероятно, ако се направят съответните изчисления, ще се окаже, че съдебно производство, водено срещу глоба примерно от 250 лв., е няколко пъти по-скъпо от самата глоба. Изменението на закона в тази му част относно размера на необжалваемия минимум, е от средата на 1992 г. и вече може да се приеме като смешна сума, която не може да изиграе ролята на наказание и освен това вече е "изядена" от инфлацията. Може би е необходимо да се предвиди вместо твърда сума като необжалмаем минимум някакъв процент, да речем, от средната заплата за текущия или предходния месец. По този начин ще бъде налице някаква форма на адекватност. Освен това не подлежат на обжалване наказателните постановления, които не са били обжалвани или протестирани в установения от закона срок. В специалните закони е предвиден различен от ЗАНН необжалваем минимум.

Важно значение има проблемът кой може да оспорва наложените административни наказания. От една страна, това е нарушителят. Той е наказан с наказателно постановление и може да обжалва наказателното постановление във всички негови пунктове и елементи, които според него засягат неговите интереси, или пък е бил нарушен законът. При понесени вреди от извършеното нарушение може да се иска обезщетение. Поискалият обезщетение може да обжалва наказателното постановление само в частта му, която се отнася до определяне на обезщетението.

Scanned with CamScanner

Той няма право да оспорва наложеното наказание, примерно да иска увеличаване на наказанието. Заслужва да се отбележи, че правото на поискалия обезщетение да обжалва определеното с наказателното постановление обезщетение е самостоятелно и не зависи от обжалването на нарушителя или от протеста на прокурора.

Оспорването на наказателното постановление започва с жалба, която се подава до съответния съд чрез административнонаказващия орган, който е наложил административното наказание. Българското административнонаказателно право предвижда, че административните наказания основно се оспорват пред районния съд, в района на който е извършено или довършено нарушението, а за нарушенията, извършени в чужбина – пред Софийския градски съд. Защо в закона се говори за "довършване" на нарушението? Защото е възможно едно административно нарушение да е започнало на едно място, на една територия и да е довършено на друго. При довършване може да се има предвид това, че създаването на опасност е преминало в конкретно увреждане или пък неправомерните действия са извършени на различни места. Не бива да се забравя, че осъществяването на нарушението е процес, който е разположен по специфичен и конкретно определен начин във времето и в пространството. В този смисъл "довършеното" нарушение е осъщественото до неговия финален край нарушение. Решението на законодателя, че съдът, в чийто район е довършено нарушението, е компетентен да разгледа спора по неговата законосъобразност, може да се сподели като правилно и обосновано. Специални закони, които съдържат административнонаказателни разпоредби, могат да предвидят и друга подсъдност – Законът за морските пространства на НРБ (ДВ, бр. 55/87 г.) определя, че наказателните постановления, с които е наложена глоба или е определено обезщетение над 20 хил. лв., подлежат на обжалване пред окръжния съд.

Законодателното решение жалбата да се подава чрез органа, чийто акт се обжалва – в случая наказателно постановление, е характерно за нашето процесуално право изобщо. Тук съществуват обаче различни виждания. Едното от тях е, че по този начин се осигурява бързината в административния процес-преписката по делото да пристигне в цялостен вид, окомплектована пълно заедно със съпроводително писмо, в което се посочват и събраните доказателства. Административнонаказващият орган не може да спре жалбата или съответно протеста, дори е предвиден седемдневен срок за нейното изпращане в съда.

Жалбите, подадени направо в съда, би трябвало да се връщат. Дори в своята работа дългогодишният прокурор Симеон Стоев приема, че подаването на жалбата направо до съда представлява нарушение и може да се отрази в правилността на съдебното решение[1]. Друг автор – проф. Ив. Дерменджиев, приема, че това решение на закона не е императивно и че в този случай не става дума за съществено нарушение на закона[2]. Следва да се подкрепи, по наше мнение, второто разбиране, защото по този начин се гарантират по-сигурно правата на гражданите, особено правото им на защита. При осъществяване на съществени промени в цялото административнопроцесуално право следва да се преоцени това положение и да се даде възможност жалбоподателят да подава своята жалба направо до съда, най-малко заради това да не се накърнява принципът за равенство на страните в съдебния процес (защото жалбоподателят и административнонаказващият орган са равнопоставени страни в съдебното производство и е неприемливо единият да притежава предварително целия комплект документи на другият). Прокурорът задължително подава протест само чрез съответния административнонаказващ орган. Обратното би могло да доведе до търсене на дисциплинарна отговорност спрямо съответния прокурор. Сроковете, в които може да се оспорва административното наказание, са в зависимост от субекта, носител на това право. Обжалващият наказателното постановление може да направи това в седмичен срок от връчването му, а прокурорът може да подаде протест в двуседмичен срок от издаването му. Необходимо е да се обърне внимание, че тук става дума за различни срокове, по-точно за различен момент, от който почват да текат сроковете за обжалване. Връчването е извършено тогава, когато вече издаденото и оформено наказателно постановление е представено срещу подпис на нарушителя и на поискалия обезщетения. Ако тези споменати лица не са намерени на посочените адреси, постановлението се счита за връчено от деня, в който е констатиран фактът, че съществуват други адреси. При прокурорския протест правомощието за оспорване тече от момента на издаване на наказателното постановление, т.е. от момента, в който в правния мир се появява нов юридически факт – наложено административно наказание, което по своята същност е един предхождащ момент спрямо връчването му на

---

[1] Стоев, Симеон. Научно-практически коментар към ЗАНН, С., Наука и изкуство, 1975 г., с. 209.

[2] Дерменджиев, Ив. Административни нарушения. С., Наука и изкуство, 1981 г., с. 104.

извършителя или на поискалия обезщетение. Подадената жалба или протест играят сезираща роля по отношение на съда. Това означава, че само чрез тях може да се започне производството по оспорване на наказателни постановления. Съдът не може служебно: а) да изземе административнонаказателна преписка от административнонаказващия орган и да я приеме за разглеждане, б) не може също така да преглежда периодически преписки сам и да контролира тяхната законосъобразност. Съдът може да действа само ако е надлежно сезиран. Това е принцип както в административнонаказателния процес, така и въобще в процесуалното право въобще, завещан ни от древните римски юристи – ne procedat judex ex officio. Сроковете за сезиране имат преклузивен характер, т.е. тяхното пропускане преустановява възможността за оспорване на наложеното наказание. При наличие на съществени уважителни причини наказаният и търсещият обезщетение могат да искат възстановяване на сроковете. Тази възможност не е предоставена на прокурора.

За да могат жалбите и протестите да изпълнят своята сезираща функция, то те трябва да бъдат редовно оформени, да отговарят на определени изисквания и да съдържат определени реквизити. Законът не е определил конкретно съдържанието на тези актове. За да породят правно валидно действие, те трябва да имат минимално необходимото съдържание. Жалбите при всички случаи трябва да съдържат: а) съд, до който се подава жалбата, б) име и адрес на подателя, в) наказателно постановление, което се обжалва, г) орган, издал това постановление, д) основание за оспорването на постановлението, е) конкретизация на искането за промени в наказателното постановление – петитум, ж) подписване от техния подател. Прокурорският протест съдържа няколко основни елементи: а) обстоятелствена част – тя съдържа: 1) съд, до който се подава протестът и чрез кой административнонаказващ орган, 2) наказателното постановление, което се протестира, 3) нарушенията на законите, допуснати при издаването на наказателното постановление или в преходните фази на административнонаказателното производство; б) диспозитивната част на протеста съдържа искането на прокурора относно изменението на наказателното постановление като цяло или в отделни негови части или пък неговото потвърждаване. Нередовностите в жалбите и протестите имат различни правни последици. Без ход може да остане оспорването, когато не са налице редовно оформени документи – няма подпис, няма подател, не е посочено постановлението,

не е посочено закононарушението и какво е искането. Последица от това е прекратяването на производството. Друга процесуална фигура при нередовности е оставянето без движение – това става след приемането на жалбата, при грешки и пропуски, при неточности в адресите, непълнота в доказателствата. В този случай съдът е длъжен да даде подходящ срок за отстраняване на тези нередовности. Това, разбира се, може да доведе и до прекратяване на производството, ако не се отстранят нередовностите, и това води до съществено нарушение на закона. Преди да се направят тези преценки, за които стана дума, съдът преценява допустимостта на жалбата. Съдът може да остави преписката без разглеждане, ако са пропуснати срокове, ако не е налице пряк, личен и конкретен интерес, ако са нарушени изискванията за подсъдност. След проверката на редовността на жалбите и протестите и тяхната допустимост съдът започва разглеждането на административнонаказателната преписка по същество, ако, разбира се, установи, че всичко дотук е наред.

Делото се разглежда в открито съдебно заседание с призоваване на нарушителя, този, който е поискал или комуто е присъдено обезщетение. Призовават се свидетели, експерти и вещи лица, които съдът е допуснал. Прокурорът може да участва, ако прецени, че това е необходимо. Ако делото е образувано с протест на прокурора, то тогава и той трябва да бъде призован и да участва на самостоятелно основание в процеса като страна. Производството пред съда дава възможност за непосредствено и пряко участие на страните в производството (административнонаказващия орган, наказания, поискалия обезщетение, този, комуто е присъдено обезщетение, и прокурора). В същото време съдът също е длъжен да има активно отношение при издирването на обективната истина.

Тежестта на доказването на извършеното административно нарушение лежи върху органа, издал наказателното постановление. Казано с други думи, административнонаказващият орган е длъжен да докаже, че е извършено административно нарушение, че то е извършено от определено лице при определена форма на вината (умисъл или непредпазливост). В сегашния административнонаказателен процес на България действува презумпцията за невиновност на лицето, посочено от съставения акт за констатиране на административно нарушение. Тази позиция на приетия през 1969 г. ЗАНН заслужава положителна оценка и е сериозна стъпка напред в сравнение с НПК от 1952 г.,

където обстоятелствата, констатирани в съставения акт, се считаха за установени и доказани до констатиране на противното пред правораздавателния орган. В чл. 60, ал. 2 именно поради тази причина се говори за съпроводително писмо, в което се посочват доказателствата в подкрепа на обжалваното постановление.

Съдът разглежда делото по същество, като се произнася след обстойна проверка на фактите и обстоятелствата по делото, след изслушване на наказания, прокурора, заинтересуваните, експерти, вещи лица и ако е необходимо – свидетели. Той се произнася с решение, което не може да бъде обжалвано по-нататък, пред следващата съдебна инстанция (чл. 63, ал. 1, ЗАНН). Съдът се произнася с определение в предвидените от закона случаи. Това става, когато делото се оставя без разглеждане (при определени нередовности в преписката). Съществуват и други обстоятелства, при които съдът се произнася с определение за прекратяване на производството: смърт на извършителя, трайно психическо разстройство, при изпращане на преписката на друг орган – на комисията за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни или пък на прокуратурата при установяване на данни за осъществено престъпление, при оттегляне на жалбата или протеста, с които са оспорени наказателните постановления.

Решението на съда, което всъщност е основният акт, определя отношението към наказателното постановление. С него съдът може да потвърди, да измени или да отмени наказателното постановление. Какво може да бъде съдържанието на съдебното решение? Ако наказателното постановление е съобразено със закона, ако наложеното наказание с него отговаря на установеното административно нарушение, на установената вина, то съдът е длъжен да го потвърди. Втората възможност на съда е да измени наказателното постановление. Това може да стане, ако наложеното наказание не отговаря на нарушението, не е съобразено с имуществените възможности на извършителя, съществува разминаване при присъденото обезщетение и реалната вреда. В такъв случай съдът изменя наказателното постановление и определя съответното административно наказание. Когато производството е по жалба, то съдът не може да увеличи наказанието, а ако е по протест на прокурора, съдът може и да увеличи наказанието, и да го намали. При протест е възможно съдът да определи и друго наказание, по-тежко по размер. Третата възможност е да се отмени изцяло оспореното наказателно постановление.

Изброените по-горе възможности на съда за въздействие върху административното наказание са приложими поради предвидената в закона възможност той да действа на основата на самостоятелна и независима преценка на фактите и формиране върху тях вътрешно убеждение. Съдебният орган като контролно-отменителна инстанция е ограничен от процесуалните граници, установени с наказателното постановление. Той по дефиниция трябва да се движи в пределите на исканията, които са поставени от жалбите, протестите или исканията.

По своята правна характеристика оспорването пред съд на наказателни постановления представлява второинстанционно правораздавателно производство, което е част от цялостния административнонаказателен процес. Защо говорим за второинстанционност? Защото самото налагане на административни наказания по обичайната процедура (констатиране на административното нарушение със съставяне на акт и след това издаване на наказателно постановление) представлява правораздавателна дейност на административна наказателна юрисдикция. Това определя и мястото на съда и административнонаказателното производство като "първа-втора" или "втора-първа" инстанция. Той е наречен първа инстанция, защото се явява първата съдебна инстанция, която установява законосъобразността на извършените преди нея процесуалноправни действия, а е втора, защото е втората правораздавателна инстанция, която прави преценка на фактите около налагането на административното наказание и от административнонаказващия орган. Така се формира и специфичното процесуално положение и поведение на съда.